

# Coordinación Pública para el Desarrollo Productivo

María Belén Servín

**NUEVOS APORTES  
PARA LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN PARAGUAY**

6



### **Abreviaciones y Acrónimos**

PIB	Producto Interno Bruto
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
AND	Agencia Nacional de Desarrollo
ARD	Agencia Regional de Desarrollo
ADP	Agenda de Desarrollo Productivo
PMC	Programa de Mejoramiento de la Competitividad
CTC	Centro de Transferencia de Capacidades

## Resumen Ejecutivo

El desempeño económico y productivo del Paraguay se sustenta, por un lado, en una base agropecuaria con exportaciones de *commodities* agrícolas y, por otro lado, en el comercio de re-exportación. Esta estructura productiva actual no genera alto valor por cada unidad de recurso de capital, trabajo y tierra invertido.

A nivel departamental, el país presenta un desigual desarrollo económico debido a que diferentes elementos contribuyen al entorno físico, institucional y de negocios de los mismos. Cada uno de ellos posee diferentes perfiles productivos y estructura socioeconómica territorial.

En este contexto de baja productividad y desigual desarrollo económico de los departamentos, se destacan en la estructura empresarial las MiPymes (Micros, Pequeñas y Medianas Empresas). Las mismas son consideradas como principales fuentes de empleo e ingresos, así como la base para el crecimiento y la disminución de la pobreza. En la actualidad, las MiPymes concentran 79.5% del total de empleo en el Paraguay<sup>1</sup>.

Así, entre los principales obstáculos para lograr una mejora de la competitividad (productividad) se destaca la existencia de una baja institucionalidad pública. Según el informe del Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2009 – 2010*, señala que Paraguay obtuvo la posición número 130 (de un total de 133 países) en relación a la dimensión institucional. Esta es una posición extremadamente baja, que lleva a afectar el proceso de desarrollo económico.

En los últimos años, el Paraguay ha estado poniendo en práctica un conjunto de programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo, ejecutados y coordinados por diversas instituciones: Rediex, (Mesas Sectoriales); Programa de Desarrollo Empresarial para Pequeñas y Medianas Empresas (PR-100), Subsecretaría de Estado de Industria – Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Innovación y Tecnología – CONACYT; Programa Incubadora de Empresas Dinámicas, MIC – Programa de las Naciones Unidas (PNUD); Apoyo Integral a las Microempresas, MIC – FOCEM, entre otros. Todos ellos están orientados a fortalecer a las empresas, con énfasis en MiPymes, con el objetivo de mejorar sus exportaciones, competitividad, productividad, calidad, asociatividad, innovación y desarrollo de emprendimientos.

Esta acción pública aislada y dispersa ha pretendido promover el desarrollo regional. Sin embargo, ha tenido resultados precarios, mostrando que la complejidad del desarrollo regional (atendida de forma sectorial, aislada y coyuntural) no propicia la transformación del crecimiento en desarrollo y hace aún más difícil sustentarlo.

En este trabajo se propone una mejora institucional en el uso de programas y proyectos de apoyo al desarrollo productivo con el objetivo de fortalecer la competitividad, mediante la creación de una Agencia Nacional de Desarrollo (AND) que coordine y varie las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), como instrumentos para gestionar dinámicamente el desarrollo nacional y regional, diseñado en el marco de acuerdos entre el sector público, el sector privado, y el sector académico, vinculando además otros sectores de la sociedad civil.

Las agencias serán instituciones de piso superior a las Unidades Ejecutoras donde se encuentran los Programas, en la medida que no sólo los coordina y articula sino que además pueden fortalecerlos. Las agencias operarían en red con las Unidades Ejecutoras (y Programas) existentes.

<sup>1</sup> Total de empleo = Ocupados de la Población Económicamente Activa (PEA).

Cada una de estas ARD, elaborarán Agendas de Desarrollo Productivo para cada una de las regiones a través de las cuales se determinarán las prioridades y los lineamientos de cada una de las Agencias. En base a estas se elaborarán Programas de Mejoramiento de Competitividad (PMC) para clusters o cadenas productivas que por su potencial competitivo, generación de empleo y de valor justifiquen la elaboración de dichos programas.

El proceso de creación e instalación de las agencias será gradual, por lo que se recomienda que en una primera fase se diseñen, de acuerdo a la región, uno o dos PMC de apoyo como una o dos cadenas productivas o clusters. Estos PMC constituirán programas pilotos, dado que como agencia se estará en un proceso de aprendizaje de lo que significa el proceso de clusterización, proceso muy incipiente en Paraguay. Luego, cuando ya se cuenten con resultados más concretos, se procederá al diseño de otros PMC de apoyo a otros clusters o cadenas productivas en la región. La experiencia internacional indica que un proceso de dinamización de un cluster o cadena productiva en particular precisa como mínimo de cinco a diez años. También es importante observar en qué grado los empresarios se encuentran empoderados, comprometidos e interesados en seguir con los programas.

Se propone además la creación de Centros de Transferencia de Capacidades para perfeccionar la capacidad gerencial de las MiPymes, ofreciendo acceso al conocimiento, mejores prácticas y tecnología en aspectos gerenciales de importancia clave y directamente relacionados con su competitividad. Los Centros de Transferencia de Capacidades (CTC) desarrollarán al menos la transferencia de capacidades en las siguientes áreas: controles financieros, ingeniería industrial, sistemas de información, acceso a mercados, conocimientos operativos de producción, logística, dirección estratégica, comercialización, entre otras.

Por último, se debe desarrollar un proceso de monitoreo y/o evaluación de apoyo a la gestión estratégica y a la gestión operativa de las Agencias de Desarrollo. Esto con el fin de generar una retroalimentación que puede utilizarse para mejorar la implementación de los planes estratégicos y los PMC de las agencias. De esta forma, se brindará información sobre las oportunidades para el futuro y sobre las estrategias que deberán ajustarse frente a dicha información. Para llevar adelante estas actividades, se creará una Unidad de Monitoreo y Evaluación en la Agencia Nacional de Desarrollo

## Introducción

El desempeño económico y productivo del Paraguay se sustenta por un lado en una base agropecuaria con exportaciones de commodities agrícolas y por otro lado en el comercio de re-exportación. Esta estructura productiva actual no genera alto valor por cada unidad de recurso de capital, trabajo y tierra invertido. Según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Paraguay se ubica en la posición 124 de 133 países, por lo que la productividad total de los factores medidos es muy baja en comparación a los demás países. Esta baja productividad dificulta el crecimiento económico sustentable, la creación de empleo y la prosperidad de largo plazo.

En el Paraguay, a nivel departamental existe un desigual desarrollo económico debido a que diferentes elementos contribuyen al entorno físico, institucional y de negocios de los mismos. Cada uno de ellos poseen diferentes perfiles productivos y estructura socioeconómica territorial. Teniendo en cuenta el PIB alcanzado por cada uno de estos departamentos, se observa un desequilibrio regional, siendo los departamentos Central, Asunción, Alto Paraná e Itapúa los que alcanzaron los mayores niveles de PIB para el año 2006<sup>2</sup>.

En este contexto de baja productividad y desigual desarrollo económico de los departamentos, en la estructura empresarial del Paraguay sobresalen las MiPymes. Las mismas son consideradas como principales fuentes de empleo e ingresos y la base para el crecimiento y la disminución de la pobreza. Es un grupo de empresas muy heterogénea, participando en distintos sectores como ser primario, secundario o terciario<sup>3</sup>. Algunas de ellas son dinámicas, productivas e innovativas. En la actualidad, las MiPymes concentran 79.5% del total de empleo en el Paraguay<sup>4</sup>, con microempresas ocupando el 69.4%, y las Pymes ocupando 10.0%. Solo el 8.2 % del total del empleo es proveído por las grandes empresas. Por lo tanto, la mayor parte del empleo es proveído por las microempresas.

Las MiPymes enfrentan severas restricciones, mayores que las enfrentadas por las grandes empresas. Las MiPymes operan en un ambiente de negocios donde existen innecesariamente costos, numerosas barreras y difícil acceso a recursos, a financiamiento, servicios y mercados externos. Estas restricciones limitan su capacidad potencial para invertir, innovar y mejorar su productividad. Existe además una brecha de productividad entre las MiPymes y las grandes empresas. Según Berry (2004), la microempresa alcanza niveles de productividad de la mano de obra menores que las Pymes y éstos a su vez alcanzan niveles menores que las empresas grandes<sup>5</sup>.

Entre los principales obstáculos para lograr una mejora de la competitividad (productividad) descrita anteriormente, se puede mencionar una escasa institucionalidad pública. Según el informe del Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2009 – 2010*, señala que Paraguay en relación a la dimensión institucional obtuvo la posición número 130 de un total de 133 países, lo que representa una posición extremadamente baja, reduciendo el proceso de desarrollo económico.

2 PIB PPA Millones de USD: Central (8245), Asunción (5189), Alto Paraná (3969), Itapúa (2611). Atlas de Desarrollo Humano Paraguay – PNUD, 2007

3 Clasificación de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo: Primario: Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca; Secundario: Minas y Canteras, Industrias Manufactureras, Construcción; Terciario: Electricidad y Agua, Comercios, Transportes, Establecimientos Financieros, Servicios Personales y Comunes.

4 Total de empleo = Ocupados de la Población Económicamente Activa (PEA).

5 Berry Albert. "La Industria y las MPYMES en Paraguay: Su potencial para la Creación de Empleo Bien Remunerado", CIS/CADEP, 2004.

En los últimos años en el Paraguay se ha generado un complejo sistema de instrumentos de apoyo al fomento productivo, cuya ejecución está a cargo de diferentes instituciones que actuando de forma aislada apuntan a un mismo objetivo, produciendo de esta manera una pérdida de eficiencia y de esfuerzos.

Esta acción pública aislada y dispersa ha pretendido promover el desarrollo regional y ha hecho ciertos esfuerzos pero con resultados precarios mostrando que la complejidad del desarrollo regional atendida de forma sectorial, aislada y coyuntural, no propicia la transformación del crecimiento en desarrollo y hace aún más difícil sustentarlo.

Con el objetivo de fortalecer la competitividad se propone en este trabajo una mejora institucional mediante la creación de una Agencia Nacional de Desarrollo (AND) y varias Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), de piso superior, como instrumentos para gestionar dinámicamente el desarrollo nacional y regional, que planifiquen, coordinen y articulen las cooperaciones y la oferta de apoyo productivo de los organismos públicos sobre la base de las necesidades competitivas de las MiPymes de las regiones, fortaleciendo a su vez la articulación entre los actores locales. Cada una de las ARD diseñarán Agendas de Desarrollo Productivo (ADP) y Programas de Mejoramiento de Competitividad (PMC). Se incluye además la creación de Centros de Transferencias de Capacidades (CTC).

Esta nota de política se inicia con un diagnóstico sobre las limitaciones actuales respecto a los instrumentos de fomento productivo y los desafíos del desarrollo regional. Seguidamente se describe la experiencia internacional sobre la implementación de las AND y/o ARD, para seguir con un listado de recomendaciones de política. Finalmente, sobre la base de la información obtenida se elaboran las conclusiones.

## La Institucionalidad como factor de desarrollo productivo del Paraguay

El Paraguay ha venido desarrollando un conjunto de programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo, ejecutados y coordinados por diversas instituciones, como ser: Rediex, (Mesas Sectoriales); Programa de Desarrollo Empresarial para Pequeñas y Medianas Empresas (PR-100), Subsecretaría de Estado de Industria – Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Innovación y Tecnología – CONACYT; Programa Incubadora de Empresas Dinámicas, MIC – Programa de las Naciones Unidas (PNUD); Apoyo Integral a las Microempresas, MIC – FOCEM, entre otros. Todos ellos están orientados a fortalecer a las empresas, con énfasis en Micros, Pequeñas y Medianas Empresas – MiPymes, para mejorar sus exportaciones, competitividad, productividad, calidad, asociatividad, innovación y desarrollo de emprendimientos.

**Tabla 1. Programas actuales de apoyo al desarrollo productivo**

N°	Nombre	Ejecutor	Cliente Meta	Objetivo	Fuente de Financiamiento
1	Rediex	Rediex - MIC	Exportadores, en particular Mesas Sectoriales	Poner en marcha el "Plan Nacional de Exportación", a través de la formación de Mesas Sectoriales, la identificación de metas exportadores y construyendo la competitividad necesaria para alcanzar dichas metas. Coadyuva a formular una agenda de competitividad en sectores específicos. Mejorar el Clima de Negocios.	PNUD, BID

2	PR-100	Subsecretaría de Estado de Industria - MIC	PYMES	Mejoramiento de la competitividad (OyM, Administración, Contabilidad, Planes de Marketing, acceso a información, otros). Foros de Competitividad: organización de sectores y definición articulada de intereses. Coadyuva a formular una agenda de competitividad en sectores específicos.	BID
4	Innovación y Tecnología	CONACYT	Empresas en general	Fomentar la investigación en la empresa, buscando generar nuevos productos.	BID
5	Primer Programa bajo la Línea CLIP para el Financiamiento de la AFD	MH-AFD	Empresas	Proveer financiamiento para operaciones de mediano y largo plazo	BID
5	Mundo Guaraní	TACPY Fundación Tierra Nueva	Empresas de turismo	Rescate de la identidad cultural del Paraguay y, desarrollo a través de temas ambientales, patrimonio y cultura. Plataforma para construir negocios entorno del turismo en Paraguay.	BID
6	Segundo Programa para el Financiamiento de la AFD	MH-AFD	Empresas	Continuar apoyando el fortalecimiento progresivo de la competitividad del sector productivo paraguayo mediante el financiamiento de emprendimientos a mediano y largo plazo.	BID
7	Producción más limpia en cadena de valor	Centro de Producción Limpia	Pymes	Fortalecer el desarrollo y difusión de la PmL en las cadenas de valor, contribuyendo así al mejoramiento de su productividad, competitividad y desempeño ambiental.	BID
8	Facilitación de Operaciones Pymes Exportadoras de Productos no tradicionales	Cámara Paraguaya de Exportadores	Pymes Exportadores	Facilitar las operaciones de Pymes exportadoras y potenciales exportadoras de productos no tradicionales a través de la utilización de nuevos servicios ofrecidos por CAPEX.	BID
9	Aumento de la Competitividad de la Cadena Ka'á He'e - Stevia	Consortio Sésamo - Stevia		Fortalecimiento de la cadena de proveedores de la Stevia para el abastecimiento de la materia prima en cantidad y calidad requerido por las industrias.	BID
10	PROCOLE II	Federación de Cooperativas de la Producción Ltda.	Pymes	Mejorar la competitividad e integración en los mercados regionales del sector lechero del Paraguay	BID
11	Programa de Apoyo Integral a la Microempresa	MIC	Microempresas	Capacidad empresarial de las empresas de las microempresas que participan del programa mejorado: capacitación y asistencia a las microempresas, fomento a la asociatividad empresarial.	FOCEM

12	Incubadoras de Empresas	MIC	Empresas	Impulsar un Sistema Nacional de Incubación que posibilite el desarrollo de incubadoras y, por consiguiente, que un número cada vez mayor de nuevas empresas se integre a la actividad económica generando más y mejores productos y servicios, así como empleo.	PNUD
13	Apoyo a la Ejecución del Programa de Simplificación de Trámites de Exportación	MIC	Empresas exportadoras	Lograr una reducción significativa en los costos y tiempos, del trámite de exportación con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la competitividad de las empresas nacionales en el proceso de acceso a los mercados internacionales.	PNUD
14	Apoyo a la Ejecución del Programa de Desarrollo Empresarial para las Pymes Préstamo 1349/PC-PR	MIC	Pequeñas y Medianas Empresas	El objetivo del presente proyecto es apoyar a la ejecución del Programa de Desarrollo Empresarial para las Pymes, Préstamo 1.349/OC-PR cuyo objeto es el de contribuir a mejorar la competitividad de las Pymes paraguayas, mediante políticas orientadas a: 1) Aumentar la pertinencia, eficiencia, y sostenibilidad de los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), relevantes para este tipo de empresas, y 2) Mejorar aspectos claves de su entorno de actividad económica.	PNUD
15	Programa de Desarrollo Agrícola de la Región Oriental del Paraguay-2-KR.	Unidad de Gerenciamiento de Proyecto (UGP) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Banco Nacional de Fomento (BNF)	Sector Agropecuario	Fortalecer la competitividad en el sector agropecuario del Paraguay, mediante asistencia técnica y financiera a pequeños y medianos productores, mejoramiento de caminos rurales y suministro de agua potable para así contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los productores rurales y sus familias así como el desarrollo sustentable de la economía paraguaya.	Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC)
16	Programa de Modernización de la Gestión Pública y Apoyos Agropecuarios	Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP)	Pequeños y Medianos productores	Contribuir a la mejora de la productividad y el aumento de ingresos de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.	BID



17	Proyecto de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar Sostenible	Ministerio de Agricultura y Ganadería/ Viceministerio de Agricultura		Fortalecer la Agricultura Familiar Sostenible en zonas prioritarias, promoviendo el arraigo rural, la seguridad alimentaria, la generación de empleos e ingresos genuinos a nivel territorial y el acceso a los mercados.	República Federativa del Brasil
18	Microproyectos Productivos	Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG)		Contribuir a la reducción de la pobreza rural de las familias campesinas en situación de pobreza y pobreza extrema del país a través de la inserción en el proceso tecnológico de producción agropecuaria, forestal y agroindustrial, inserción en los mercados y el aumento del ingreso familiar.	Comunidad Europea (Contrapartida)

Los mecanismos existentes en el país para la promoción y el apoyo del desarrollo económico productivo han tenido en los últimos años un impulso importante. Sin embargo, predominan los enfoques de corte sectorial y subsisten limitaciones para la articulación entre sectores, niveles regionales y nacionales. Si bien a los programas acceden las empresas de distintas localidades y de distintos sectores del Paraguay, las mismas son diseñadas en el ámbito nacional y no territorial.

De todas maneras, existen ciertos esfuerzos en el desarrollo de la economía regional del Paraguay, observadas a través de las Oficinas Regionales del Ministerio de Industria y Comercio (ORMICs) facilitando y asistiendo a los empresarios en trámites que deben realizar y promocionando y aplicando las herramientas de desarrollo empresarial que ofrece dicha institución. Se destaca también la existencia de las Organizaciones Regionales Promotoras de la Estrategia de Competitividad (ORPECs), conformada por empresas e instituciones del sector privado con la participación comprometida de organismos gubernamentales para el desarrollo de clusters y cadenas productivas, promoviendo la competitividad a nivel regional. Por su parte, la Subsecretaría de Industria, a través del PR-100, realizan Foros de Competitividad a nivel regional, los cuales se concentran en temas críticos que afectan al desarrollo de potencialidades de la región y los priorizan.

En los últimos años, se ha enfocado el modelo productivo hacia las cadenas productivas en determinadas regiones y los clusters, como elementos primordiales para aumentar la competitividad. Existen diversos estudios realizados para la identificación y mapeo de las mismas, incluyendo los realizados por la ONPEC y por la Subsecretaría de Industria en el marco del PR-100.

A pesar de todos los esfuerzos realizados, este sistema de desarrollo productivo no ha considerado adecuadamente ciertos hechos reales como ser, por un lado, las desigualdades regionales o territoriales en términos de inversión, generación de empleo, desarrollo tecnológico, competitividad y productividad; y por el otro lado, las diferencias existentes entre las grandes y las MiPymes en términos de su desarrollo en el sistema productivo, acceso a mercados a nivel local e internacional, etc.

En este contexto, la oferta y la forma de operar de los instrumentos de desarrollo productivo nacional se enfrentan a los siguientes problemas:

- Existencia y generación descoordinada de programas y proyectos de apoyo al desarrollo productivo, caracterizadas por la duplicidad y la ineficiencia.
- Existencia de una atomización a nivel público de múltiples oficinas, que apuntando a lo mismo, cada una lo hace por separado, lo cual implica una pérdida de esfuerzos, complementariedades y sinergias.

- Existencia de programas que responden a las agencias internacionales o al interés de cada institución, provocando demandas insatisfechas por parte del sector productivo.
- Desajuste de la oferta de desarrollo productivo respecto a las demandas territoriales específicas.

Por otra parte, las evaluaciones de los programas e instrumentos de fomento productivo en términos de impacto no existen o son muy pocos frecuentes; y si se realizan, generalmente la variable a considerar es el empleo y no la productividad de las empresas.

Como resultado, se cuenta una institucionalidad fragmentada y débil, no pudiendo así alcanzar sus objetivos de fortalecimiento de la competitividad para garantizar un creciente y sostenido desarrollo económico nacional y regional.

## Las Agencias como instituciones de 3er nivel

### La experiencia internacional y aspectos teóricos

A nivel internacional, los países han asumido el desafío de abordar un nuevo enfoque de su desarrollo económico desde sus regiones y con la participación de todos los actores locales, tanto públicos como privados y con alcance nacional. Esto significa un avance en materia de descentralización, en diferentes grados, ya que en cada región es donde radican las autoridades, las empresas, las universidades y centros de investigación, la sociedad civil, permitiendo la definición de una visión estratégica de largo plazo, que guíe las acciones públicas y privadas de emprendimiento, fomento e innovación y también la asignación de fondos y la adecuación de instrumentos de apoyo a estas iniciativas.

Así, los gobiernos de los distintos países han tratado de constituir, con diferentes grados de formalización, un espacio institucional de concentración de los esfuerzos en beneficio del desarrollo económico, en un área territorial determinada. Estos espacios institucionales normalmente tienen la forma de Agencias Nacionales y/o Regionales de Desarrollo, dirigida al aprovechamiento del potencial interno para mejorar la productividad y la competitividad de las empresas, en especial de las pequeñas y medianas empresas. Las empresas y las regiones necesitan un espacio institucional para cooperar y competir.

La experiencia internacional muestra que las agencias son un nuevo instrumento de gestión y promoción del desarrollo económico regional, bajo un enfoque de gestión y definición de políticas e instrumentos consensuados entre gobierno y empresas, sobre una nueva visión del desarrollo, a través de la generación de conectividad, esto es promover la acción colectiva de los actores de la región a través de redes de empresas y/o clusters. La asociatividad es la clave en los casos exitosos de desarrollo regional para superar las deficiencias de los procedimientos centralizados.

Las agencias son asociaciones formales y específicas pensadas para mejorar la productividad y aumentar la competitividad de las empresas, particularmente MiPymes participantes en los diferentes Programas de apoyo productivos – financieros y no financieros - existentes, así como también la búsqueda de una solución a los problemas subyacentes de desempleo, baja calificación de mano de obra, desigualdades y exclusión social. Son espacios institucionales de canalización y concentración de los esfuerzos en pro del desarrollo económico en un ámbito geográfico determinado o territorio pertinente. A la vez, constituyen instrumentos de gestión y promoción del desarrollo local.

Los gobiernos han impulsado un proceso en el cual las decisiones - que afectan al desarrollo económico nacional y regional – son adoptadas en el ámbito local. De esta manera, las agencias regionales facilitan un mayor acercamiento a las necesidades de las MiPymes, por lo que los instrumentos de desarrollo económico están más adaptados a las realidades regionales y facilitan la interlocución de los actores económicos.

El proceso de instalación y funcionamiento de las agencias es una tarea muy compleja que no se resuelve con la sola conformación de una determinada institución. Es necesario todo un proceso de construcción, que implica esfuerzos a largo plazo.

Las agencias de desarrollo tienen una variedad de actividades, ámbitos de actuaciones y formas institucionales, que en general son promovidos por el sector público. Estas agencias son

asociaciones públicos – privados y aún en algunos casos, si bien son estatales poseen autonomía. Casi siempre actúan fuertemente en el ámbito de la integración interna y externa de la región donde realiza n sus actividades, a través de la definición de estrategias de desarrollo interno y de acceso a mercados y de atracción de inversiones.

En algunos países, como Chile, las agencias cumplen actualmente un rol netamente de coordinación y de articulación de los instrumentos que ya existen, entregando orientaciones y/o recomendaciones estratégicas a las instituciones. En estos casos las agencias no se transforman en instituciones que tengan competencias para crear instrumentos, ni en una fundación administrando grandes fondos de dinero; más bien lo que hacen es articular y coordinar los instrumentos que ya existen a nivel gubernamental, diseñando las agendas de desarrollo productivo y los programas de mejoramiento de competitividad a nivel regional, logrando de esta manera entregar una visión estratégica para coordinar los instrumentos existentes. Sin embargo, a nivel europeo existen agencias más desarrolladas, y bastante más autónomas en el sentido que logran crear instrumentos propios y pueden generar incluso ingresos por la venta de servicios que realizan a otras regiones a nivel nacional e internacional, generando capacidad de cofinanciamiento.

Entre los aspectos positivos de la implementación de las agencias se destacan la mayor cercanía a los problemas reales del entorno económico regional, así como a las PYMES y a la idiosincrasia del sector empresarial territorial, el establecimiento de una relación más directa y personalizada y menos burocrática con los beneficiarios finales, una mayor coordinación y articulación de los instrumentos de fomento productivo y de los actores públicos – privados.

Por su parte, las limitaciones que se destacan son entre otras, la acusada falta de autonomía en la gestión de las agencias, la tendencia a reclutar funcionarios de otros organismos y entes públicos regionales, provocando el grave inconveniente de la falta de personal con experiencia previa en la gestión empresarial, la necesidad de crear y utilizar indicadores de realización, resultados e impacto más realistas y fiables para medir la eficiencia en este tipo de intervenciones y la posibilidad que las instituciones de apoyo al fomento productivo no se coordinen adecuadamente, debido a que no están acostumbradas trabajar de manera conjunta y articulada.

Sin embargo, las agencias se convierten en un instrumento que, a través del fomento al diálogo público-privado y el desarrollo institucional, propician efectivamente el desarrollo económico regional, la gestión de las potencialidades internas, la formación y consolidación de redes de aprendizaje e innovación territoriales así como el fomento a la incorporación de nuevas inversiones al territorio, como mecanismos para incidir favorablemente al empleo, la agregación de valor y la calidad de vida de la población.

## Recomendaciones de Políticas

### **Las recomendaciones para el Paraguay son las siguientes:**

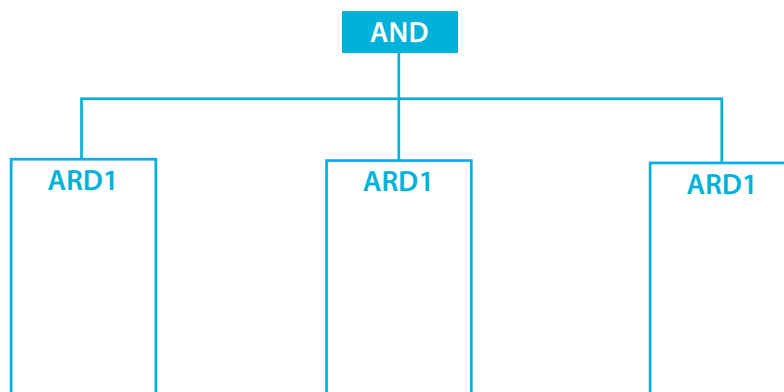
Instalar y consolidar una Agencia Nacional de Desarrollo y varias Agencias Regionales de Desarrollo con la participación de los actores claves del sector privado y del Gobierno, a nivel nacional y regional.

Con el fin de aprovechar las políticas y las estrategias de apoyo al desarrollo económico productivo y para que éstas se ajusten a las necesidades de las regiones, se requieren en el Paraguay instancias a nivel nacional y regional, con proyectos de desarrollo propios, con capacidad para articular esfuerzos internos y oportunidades externas y de generar valor agregado, empoderando-se del desarrollo económico desde las regiones.

Por lo tanto, es necesaria la instalación de una AND que coordine y varias ARD, como ins-

trumentos para gestionar dinámicamente el desarrollo nacional y regional, diseñado en el marco de acuerdos entre el sector público, el sector privado, y el sector académico, vinculando además otros sectores de la sociedad civil.

**Figura 1. AND Y ARD**



Este tipo de intervención en apoyo al fomento productivo y a la competitividad empresarial se deberá realizar desde las diferentes regiones, en coordinación con las instancias de las respectivas administraciones centrales y otras entidades comprometidas, públicas o privadas.

Las agencias serán instituciones de piso superior a las Unidades Ejecutoras donde se encuentran los Programas, en la medida que no sólo los coordina y articula sino que además pueden fortalecerlos. Las agencias operarían en red con las Unidades Ejecutoras (y Programas) existentes.

Se crearán ante una demanda privada o ante una demanda pública. Esto significa que se crearán si existieran agentes que demandan algún servicio de desarrollo productivo o si existiera una política de gobierno de incentivar el desarrollo de una determinada región.

De no existir la capacidad profesional en la región para apoyar a las empresas de la cadena productiva y/o cluster será necesario entonces crear un sistema de generación de capacidades a distancia y tutorío de pasantes.

En una primera etapa las agencias deberán establecer mecanismos que faciliten el funcionamiento en red de los programas actuales, creando un registro único de beneficiarios e implementando metodologías que permitan evaluar el impacto de los diferentes programas sobre los beneficiarios y sobre el desarrollo productivo. De esta forma, se evitaría la duplicación de esfuerzos que se observa en la actualidad.

Se debe realizar un esfuerzo de homogeneización de los reglamentos operativos de cada programa pero no burocratizar el acceso por parte de los beneficiarios a los mismos.

Los programas actuales de fomento productivo están en su mayoría, condicionados a financiamiento internacional. Sin embargo los mismos tienen siempre posibilidad de incorporar nuevas actividades que permitan cumplir con los objetivos planteados. En la medida que se planifiquen, para los diferentes programas, actividades coordinadas hacia las regiones, se podrá presentar esta iniciativa a los donantes.

Las agencias se conciben principalmente para mejorar la productividad de las MiPymes, a partir de una buena comprensión y prospección sobre las capacidades y oportunidades existentes a nivel regional, para luego orientar acciones o realizar actividades hacia determinados aspectos consensuados prioritarios en la región en particular.

La función de la AND será en una primera etapa promover el vínculo entre el sector público y el sector privado con el objetivo de conformar las ARD y los Centros de Transferencias de Capacidades (CTC) y promover su desarrollo institucional. En una segunda etapa, las funciones principales serían de apoyo, coordinación y supervisión global de las ARD y CTC. Así también, tendrá la responsabilidad de impulsar los cambios que se requiera efectuar en las instituciones de apoyo al desarrollo productivo y evaluar la necesidad de transferir o desarrollar nuevas competencias a las ARD y CTC.

Las funciones de la ARD deberán ser, entre otras<sup>6</sup>:

1. Formular, diseñar, implementar y dar seguimiento a las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo con el apoyo de mecanismos participativos y convocantes de los distintos actores claves del gobierno, sector empresarial y sociedad civil;
2. Facilitar los acuerdos entre los sectores público y privado en relación a iniciativas relacionadas con “cadenas productivas” o “clusters” y proveerlos de instrumentos de fomento productivo disponibles;
3. Promover el trabajo conjunto de las distintas entidades de apoyo al fomento productivo a nivel nacional y regional a fin de evitar pérdidas y duplicidad de esfuerzos;
4. Estimular la vinculación entre los sectores productivos y académicos;
5. Promover la incorporación del conocimiento para la mejora de la gestión de las empresas y organizaciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo económico productivo.
6. Brindar asistencia técnica, apoyo logístico y asesoramiento a cualquier ente público y a los Gobiernos regionales, en forma directa o mediante todo tipo de convenios.
7. Actuar como ejecutora de proyectos vinculados al desarrollo económico productivo financiados con préstamos o donaciones nacionales o internacionales.

Las agencias responderán a los lineamientos estratégicos establecidos por el Equipo Económico, plasmados en el Plan Estratégico Económico y Social (2008 – 2013). El Directorio, en función de estos lineamientos deberá definir la estrategia de la Agencia. Por su parte, el Comité Consultivo, funcionando como staff, recomendará al Directorio sobre las mejores prácticas conducentes al cumplimiento de los lineamientos estratégicos y prioridades de actuación de la Agencia. El Gerente General bajará esa estrategia a metas y objetivos específicos y medibles; y la organización llevará adelante la estrategia.

El principal capital de una agencia es su capital relacional, es decir, en la misma deberán estar presente el Estado con todo su aparato público y su batería de instrumentos al servicio de las empresas y las universidades.

Los recursos y fuentes de financiamiento de la Agencia provendrá de:

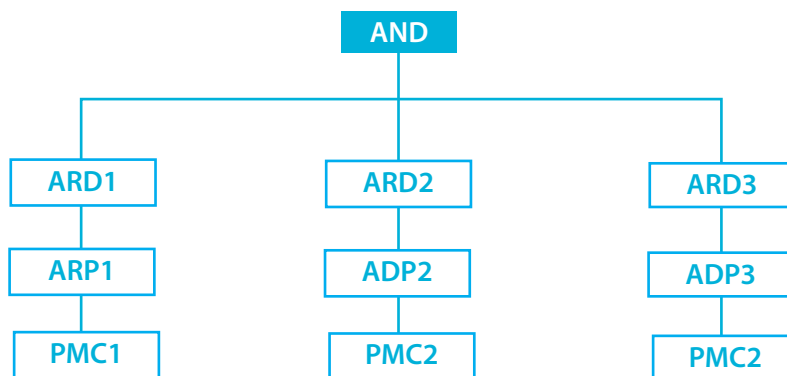
1. Las partidas presupuestarias que se le asignaran por Ley.
2. Las transferencias de organismos públicos y/o privados que sean realizadas a la Agencia para la ejecución de programas.
3. Los ingresos provenientes de cualquier otra fuente de financiamiento obtenida para el cumplimiento de sus actividades
4. Las donaciones, herencias y legados que reciba. Los bienes recibidos se aplicarán en la forma indicada por el testador o donante.
5. Los ingresos resultantes de los servicios que preste en cumplimiento de sus objetivos.

---

6 Del inciso c) al inciso g) fueron extraídos del informe de la Política de Desarrollo Industrial (Porto L., Vallarino D. 2009).

Elaborar Agendas de Desarrollo Productivo (ADP) en cada una de las regiones del país, en las cuales se determinarán las líneas de trabajo de cada una de las Agencias, estableciendo también Programas de Mejoramiento de Competitividad (PMC) de clusters o cadenas productivas con potencial competitivo.

**Figura 2. Agendas de Desarrollo Productivo (ADP) y PMC**



Para la elaboración de las agendas se realizará un diagnóstico, destacando las ventajas y las fortalezas, las desventajas y debilidades como territorio, las oportunidades a corto plazo y los desafíos de desarrollo productivo de cada región.

Se identificarán y caracterizarán los clusters o cadenas productivas, integrando los aspectos económicos, sociales, políticos, técnicos y científicos que afectan la competitividad de la región.

El diseño de las agendas se realizará sobre la base de las capacidades productivas regionales y oportunidades de negocios, a través de la participación de todos los agentes claves del Gobierno, sector privado, universidades y centros de investigación, organizaciones gremiales, productivas y sociales existentes en la región, a fin de consensuar la visión de desarrollo a largo plazo y los mecanismos para lograrlos. Las agendas serán aprobadas por el Directorio de la ARD.

Esta actividad se realizará con el apoyo de consultorías nacionales y extranjeras contratadas para tal fin. La ARD con el apoyo de diversas instituciones de fomento de la región dará el soporte técnico. Se tendrán también en cuenta los estudios anteriores en la materia.

Las agendas son **guías de trabajo para la región** y contemplan las actuales brechas que frenan el crecimiento y desarrollo competitivo en la región, revela focos, consensos y acciones priorizadas de la región.

Una vez elaborada la Agenda Regional de Desarrollo Productivo, el Directorio de la ARD a propuesta del Gerente General, procederá a priorizar los clusters o cadenas productivas que por su potencial de crecimiento y capacidad competitiva permitan implementar los planes estratégicos o Programas de Mejoramiento de Competitividad.

Los criterios a ser utilizados en la selección de dichos clusters deberán ser de conocimiento público. Se podrán incorporar componentes particulares de acuerdo a la región que se trate, pero se deberá como mínimo tener en cuenta los siguientes ítems: i) la generación de empleo, el nivel competitivo y la generación de valor del cluster o cadena; y ii) la participación de un número relevante de Micro, Pequeñas y Medianas empresas en los mismos.



El PMC es una herramienta para promover el mejoramiento del entorno competitivo de una cadena productiva o cluster y representa un conjunto de iniciativas diseñadas bajo una visión estratégica que deben articular los recursos provenientes de los organismos nacionales y regiones de desarrollo productivo.

Estos programas contemplarán diagnósticos del nivel competitivo de los clusters o cadenas en cuestión, los posibles escenarios a donde se deseen llegar y los planes de acciones a fin de mejorar la productividad, la capacidad de aprendizaje e innovación de los mismos.

El diseño del PMC se realizará con la participación de los actores relevantes del cluster o cadena productiva. Esto permitirá recabar información sobre todo aquello que obstaculiza y favorece al desarrollo del cluster o cadena, con el fin de establecer las mejores soluciones a los problemas, ya que los mismos no pueden ser resueltos por ninguno de los actores, públicos o privados, de forma aislada.

Se requerirá también el apoyo de expertos internacionales sectoriales, quienes podrían influir a una revisión por parte del Directorio en la decisión de apoyar la realización del PMC o conducir a cambios sobre los objetivos y actividades consideradas en el mismo. Los expertos internacionales también deberán transmitir sus conocimientos de experiencias internacionales al equipo que conforma la Agencia, a fin de capacitarlos y transmitir las mejores prácticas y metodologías para relevar las verdaderas necesidades.

Para financiar las actividades y acciones previstas en el PMC, se articularán los recursos provenientes de la agencia, de los organismos nacionales y regionales de desarrollo productivo y de otras instituciones relacionadas como ser las Universidades. Las empresas beneficiarias del cluster podrán también aportar para el desarrollo de las actividades del PMC.

En cada región del Paraguay las agencias coordinarán los diferentes programas existentes y a crearse, hacia los beneficiarios.

El proceso de creación e instalación de las agencias será gradual, por lo que se recomienda que en una primera fase se diseñen, de acuerdo a la región, uno o dos PMC de apoyo a una o dos cadenas productivas o clusters. Estos PMC constituirán programas pilotos, en el sentido que como agencia se estará en un proceso de aprendizaje de lo que significa el proceso de clusterización, que si bien son tendencias mundiales y a pesar que existen algunas experiencias en Paraguay, las mismas son muy incipientes. Luego, cuando ya se cuenten con resultados más concretos se procederá al diseño de otros PMC de apoyo a otros clusters o cadenas productivas en la región. La experiencia internacional indica que un proceso de dinamización de un cluster o cadena productiva en particular, toman como mínimo un tiempo de cinco a diez años. También es importante observar en qué grado los empresarios se encuentran empoderados, comprometidos e interesados en seguir con los programas.

### **Crear Centros de Transferencia de Capacidades (CTC), para perfeccionar las prácticas gerenciales de las MiPymes**

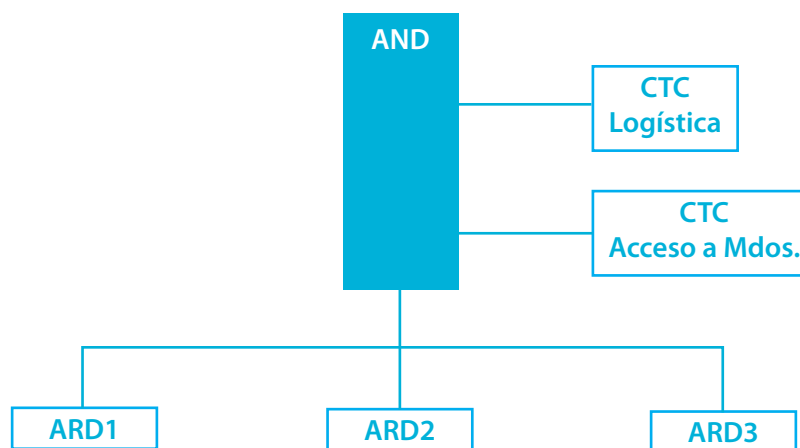
El objetivo de este componente es perfeccionar la capacidad gerencial de las MiPymes, ofreciéndoles acceso al conocimiento, mejores prácticas y tecnología en aspectos gerenciales de importancia clave y directamente relacionados con su competitividad. Los Centros de Transferencia de Capacidades (CTC) desarrollarán al menos la transferencia de capacidades en las siguientes áreas: controles financieros, ingeniería industrial, sistemas de información, acceso a mercados, conocimientos operativos de producción, logística, dirección estratégica, comercialización.



Esta transferencia se propone una acertada dirección y ejecución de los proyectos, así como un mayor grado de autosuficiencia sostenida en el incremento de la competitividad regional.

Para el desarrollo de estas actividades, las AND crearán los CTC en estrecha colaboración con el sector privado y la Academia. Se propone un sistema de pasantes en las empresas financiados por el Programa con tutores de carácter académico y empresarial.

**Figura 3. Centros de Transferencia de Capacidades**



Evaluar el desempeño de las Agencias y su impacto, extraer las lecciones aprendidas y sistematizar las buenas prácticas.

Se debe apoyar un proceso de monitoreo y/o evaluación de apoyo a la gestión estratégica y a la gestión operativa de las Agencias de Desarrollo. Esto con el fin de generar una retroalimentación que puede utilizarse para mejorar la implementación de los planes estratégicos y los PMC de las agencias, brindando, de esta forma, información sobre las oportunidades para el futuro y sobre las estrategias que deberán implementarse frente a la nueva información.

Estas evaluaciones permitirán establecer los logros y alcances que han tenido las agencias con su aplicación, acorde con los objetivos planteados, determinar la repercusión y efectos que ha tenido a raíz de su implementación en la región y como ello ha incidido en las condiciones del desarrollo económico regional.

Se determinarán los problemas y dificultades que se han presentado desde la implementación de los planes estratégicos y PMC, y el papel que tienen las instituciones, las empresas y en general las organizaciones de la sociedad civil que lo han apoyado y se han vinculado con la agencia.

Todo ello, deriva, a futuro, a mejores prácticas, es decir con la información obtenida de la evaluación se podrá fortalecer el modelo institucional de gestión de las agencias. Una buena evaluación derivará a futuro en la creación de conocimientos que serán muy valiosos para el mejoramiento de las acciones de las agencias. Es muy importante la identificación, sistematización y publicación de las lecciones aprendidas y de los cambios que se obtengan a partir de la evaluación.

Para ello se deberá crear un sistema de información de las ARD, de tal manera que todos los actores involucrados puedan acceder y obtener datos e informaciones acerca del desempeño de las agencias y de sus diferentes PMC.

Con estas evaluaciones se podrán identificar los obstáculos que pudieran existir con los instrumentos de fomento productivo disponibles, tales como las dificultades de acceso a los mismos, las restricciones operativas para la coordinación de los instrumentos de distintas entidades y la falta de adecuación de los instrumentos a las necesidades de la región y/o de instrumentos para el desarrollo competitivo de las empresas. Así también se obtendrá información sobre los diferentes proyectos de inversión privada a fin de poder canalizar mejor la inversión pública.

Se realizará un informe que se elevará al Directorio a fin de otorgar recomendaciones y/o orientaciones estratégicas al Directorio de las agencias y cuando sea necesario a las autoridades ministeriales y/o instituciones relacionadas al desarrollo productivo, de manera que pudieran realizar los ajustes necesarios en los servicios y/o agencias/ministerios a su cargo.

Para llevar adelante estas actividades, se creará una Unidad de Monitoreo y Evaluación dentro de la Agencia Nacional de Desarrollo.

## Conclusiones

El Paraguay ha venido desarrollando un conjunto de programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo, ejecutados y coordinados por diversas instituciones, como ser: Rediex, (Mesas Sectoriales); Programa de Desarrollo Empresarial para Pequeñas y Medianas Empresas (PR-100), Subsecretaría de Estado de Industria – Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Innovación y Tecnología – CONACYT; Programa Incubadora de Empresas Dinámicas, MIC – Programa de las Naciones Unidas (PNUD); Apoyo Integral a las Microempresas, MIC – FOCEM, entre otros. Todos ellos están orientados a fortalecer a las empresas, con énfasis en Micros, Pequeñas y Medianas Empresas – MiPymes, para mejorar sus exportaciones, competitividad, productividad, calidad, asociatividad, innovación y desarrollo de emprendimientos.

Sin embargo, este sistema de desarrollo productivo no ha considerado adecuadamente ciertos hechos reales como ser, por un lado, las desigualdades regionales o territoriales en términos de inversión, generación de empleo, desarrollo tecnológico, competitividad y productividad, y por el otro lado, las diferencias existentes entre las grandes y las MiPymes en términos de su desarrollo en el sistema productivo, acceso a mercados a nivel local e internacional, etc.

En este contexto, la oferta y la forma de operar de los instrumentos de desarrollo productivo nacional se enfrentan a los siguientes problemas:

- Existencia y generación descoordinada de programas y proyectos de apoyo al desarrollo productivo, caracterizadas por la duplicidad y la ineficiencia.
- Existencia de una atomización a nivel público de múltiples oficinas, que apuntando a lo mismo, cada una lo hace por separado, lo cual implica una pérdida de esfuerzos, complementariedades y sinergias.
- Existencia de programas que responden a las agencias internacionales o al interés de cada institución, provocando demandas insatisfechas por parte del sector productivo.
- Desajuste de la oferta de desarrollo productivo respecto a las demandas territoriales específicas.

Con el objeto de lograr una mejora a nivel institucional se propone la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo y varias Agencias Regionales de Desarrollo (filiales de la AND), que planifiquen, coordinen y articulen, desde el nivel nacional y regional, las cooperaciones y la oferta de apoyo productivo de los organismos públicos sobre la base de las necesidades competitivas de las MiPymes de las regiones, fortaleciendo a su vez la articulación entre los actores locales.

Estas agencias son asociaciones formales y específicas pensadas principalmente para mejorar la productividad y aumentar la competitividad de las empresas, particularmente MiPymes participantes en los diferentes Programas de apoyo productivos – financieros y no financieros - existentes, así como también la búsqueda de una solución a los problemas subyacentes de desempleo, baja calificación de mano de obra, desigualdades y exclusión social. Son espacios institucionales de canalización y concentración de los esfuerzos en pro del desarrollo económico en un ámbito geográfico determinado o territorio pertinente. A la vez, constituyen instrumentos de gestión y promoción del desarrollo local.

Cada una de estas ARD, elaborarán Agendas de Desarrollo Productivo para cada una de las regiones a través de las cuales se determinarán las prioridades y los lineamientos de cada una de las Agencias, estableciendo Programas de Mejoramiento de Competitividad para clusters o cade-

nas productivas que por su potencial competitivo, generación de empleo y de valor, justifiquen la elaboración de dichos programas.

Se propone además la creación de Centros de Transferencias de Capacidades, así como la generación de un sistema de evaluación de la gestión de las agencias, apoyo a la mejora institucional, en base a las experiencias adquiridas.

## BIBLIOGRAFÍA

Arévalo, Gregorio et al., (2006) “Programa de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo”, Propuesta de Préstamo, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, en [www.ardp.cl](http://www.ardp.cl).

Banco Mundial (2008). “Notas de Opciones de Desarrollo Económico y Social para el Paraguay”. Washington D.C.

Dwan, Martin (2009), “Literature review into the opportunities and management requirements for enterprise & entrepreneurship-based programmes in development”, en [www.entanddev.com](http://www.entanddev.com).

Ministerio de Hacienda (2008) *Plan Estratégico Económico y Social – PEES 2008 /2013*. Asunción.

Porter, Michael (1991). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Ediciones B Argentina SA. Buenos Aires

Porto, L. y Vallarino, D., (2010) “Informe: Política Industrial e Institucionalidad Productiva en Paraguay”. PNUD: Asunción.

World Economic Forum, 2010. *Global Competitiveness Report 2009 – 2010*. Geneve.

Detalle de Institución y Personas Entrevistadas – Santiago de Chile, Chile (18/08/2010)

*Agencia Regional Desarrollo Productivo – Agencia Metropolitana*

Cristobal Zolezzi Iturra

Pablo Ulriksen

Sandra Sandoval Moraga